

**Kurzgutachten zur rechtlichen Beurteilung des Staatsvertrages
über die Rückgabe der Rhein-Main-Airbase Frankfurt
und des hierauf bezogenen Gesetzentwurfs der Landesregierung
- Drucksache 14/2137 -**

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat mit Schreiben vom 19. Mai 2003 den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz um eine gutachtliche Stellungnahme zum Staatsvertrag über die Rückgabe der Rhein-Main-Airbase Frankfurt und der Wohnsiedlung Gateway Gardens sowie die Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen auf den Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein gebeten. Die Landesregierung hat hierzu einen Gesetzentwurf (Drucksache 14/2137) eingebracht, der zuletzt im Haushalts- und Finanzausschuss beraten sowie zur Annahme empfohlen wurde und nunmehr dem Rechtsausschuss zur Beschlussempfehlung vorliegt.

Hierzu formulierten die Auftraggeber die folgenden drei Fragen:

- „1. Ist die Verlegungsvereinbarung, die ohne Zustimmung des Landtags unterzeichnet wurde, völkerrechtlich wirksam zustande gekommen; u. a. unter dem Gesichtspunkt des Gremienvorbehalts in § 10 des Staatsvertrages und der unterschiedlichen Regelungen in Hessen und Rheinland-Pfalz?
2. Kann durch nachträgliche Zustimmung der Mangel der fehlenden Zustimmung des Parlaments vor Ratifizierung der Vereinbarung geheilt werden?
3. Ist die Rückwirkung bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung - also fast 4 Jahre – zulässig, d.h. Rückwirkung ex tunc oder ist die Wirksamkeit nur ex nunc gegeben und welche Auswirkungen hätte dies?“

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Die Auftraggeber bitten um eine kurzfristige Stellungnahme bis zum 28. Mai 2003, gleichzeitig haben sie die Fragestellungen dem Ministerium der Justiz übermittelt. Angesichts der Kürze der für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeit kann im Rahmen der gutachterlichen Stellungnahme nicht auf alle einschlägigen rechtlichen Aspekte in der gebotenen Ausführlichkeit eingegangen werden. Vielmehr ist allenfalls eine summarische Prüfung der durchaus komplexen Rechtslage möglich.

B. Stellungnahme

I. Zu Frage 1

„Ist die Verlegungsvereinbarung, die ohne Zustimmung des Landtags unterzeichnet wurde, völkerrechtlich wirksam zustande gekommen; unter anderem unter dem Gesichtspunkt des Gremiovorbehalts in § 10 des Staatsvertrages und der unterschiedlichen Regelungen in Hessen und Rheinland-Pfalz?“

Zu dieser Fragestellung wurde bereits mit Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002, Az.: WD 4-52/1472 - V - Stellung genommen. Hierin wurde ausgeführt, dass in der Völkerrechtslehre unterschiedlich beurteilt wird, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn das zum Vertragsabschluss innerstaatlich befugte Organ die ihm nach der innerstaatlichen Verfassung auferlegten Schranken nicht einhält. Verwiesen wurde insbesondere darauf, dass sowohl die Ansicht vertreten wird, dass der völkerrechtliche Vertrag ungeachtet innerstaatlicher Mängel verbindlich sei, als auch die gegenläufige Auffassung, wonach er wegen des Zustimmungsmangels unwirksam sei.¹

Bei dieser Fragestellung ist zwischen der Geltung gegenüber einem auswärtigen Staat (Vereinigte Staaten von Amerika) und der Geltung gegenüber dem Bund bzw. dem Land Hessen zu differenzieren:

Hinsichtlich der Geltung gegenüber einem anderen (ausländischen) Staat wurden in der Vergangenheit unterschiedliche und wechselnde Auffassungen vertreten. So vertrat eine Reihe namhafter Gelehrter wie etwa *Triepel*² früher die Ansicht, dass ein unter Verletzung der formellen Vertragsabschlussregeln der in-

¹ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002, Az.: WD 4-52/1472-V-, S. 18.

nerstaatlichen Verfassung abgeschlossener Vertrag nicht nur innerstaatlich, sondern auch völkerrechtlich nichtig sei.³ Dieses Ergebnis wird zwischenzeitlich von der wohl herrschenden Lehre im Völkerrecht abgelehnt, da es das innerstaatliche Prinzip der Mitwirkung der Volksvertretung über das der völkerrechtlichen Vertragstreue stelle und damit an den Grundfesten des Völkerrechts rüttelte.⁴ Die Beachtung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung gehört demnach zwischenstaatlich nicht zu den „allgemeinen Rechtsgrundsätzen“, die auch der Vertragspartner des Staates respektieren müsste, der einen seiner Verfassung widersprechenden Vertrag abgeschlossen hat.⁵

Diese Auffassung wird allerdings für den Fall eingeschränkt, dass ein Vertragspartner dadurch gegen Treu und Glauben verstoßen würde, dass er einen Vertrag abschließt, obwohl es ihm hätte offenkundig und manifest sein müssen, dass die andere Seite hierdurch ihre verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Kompetenz, Verträge abzuschließen, verletzt.⁶ Eine solche Offenkundigkeit könnte sich aus dem im Gutachtenauftrag angesprochenen § 10 der staatsvertraglichen Vereinbarung ergeben, worin ein Zustimmungsvorbehalt zwar bezüglich des Hessischen Landtags, nicht jedoch bezüglich des Landtags Rheinland-Pfalz vorgesehen ist. Allerdings würde dies voraussetzen, dass für die USA die im Ergebnis tatsächlich nicht identische Verfassungsrechtslage in den einzelnen Ländern offenkundig gewesen wäre.

Anders könnte sich die Rechtslage bei Staatsverträgen eines Landes mit dem Bund oder mit anderen Bundesländern darstellen: Hier wird unter Berufung auf das BVerfG die Auffassung vertreten, dass es zu den Grundsätzen des „gemeindeutschen Verfassungsrechts“⁷ zähle, dass Staatsverträge der parlamentarischen Zustimmung unterliegen.⁸ Insbesondere aus dem verfassungsrechtlichen

² Dazu Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 9. Auflage 1997, Randziffer 245 m.w.N.

³ Vgl. die Darstellung bei Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Artikel 66 Randziffer 13; auf dieser Basis etwa Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 101 S. 375 oder BayVerfGH 26, 101; 28, 143, 156.

⁴ Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Randziffer 245; Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Artikel 66 Randziffer 13.

⁵ Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Randziffer 245.

⁶ Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Randziffer 248 unter Hinweis auf Artikel 46 des Wiener Übereinkommens über das Recht der völkerrechtlichen Verträge.

⁷ BVerfGE 4, 250, 267

⁸ So auch Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Artikel 66 Randziffer 8 b und Schweiger in Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Auflage 11. Lieferung 2000, Art. 72 V Rz.6a unter Hinweis auf BayVerfGH 26, 101.

Gebot der bundesstaatlichen Rücksichtnahme auf die Verfassungslage der Vertragspartner wird gefolgert, dass innerstaatliche Fehler ins Außenverhältnis durchschlagen, in dieser Rechtsbeziehung den Vertrag also unwirksam machen.⁹ Allerdings wird auch in diesem Bereich eine gegenläufige Meinung vertreten, wonach die Grundsätze des Völkerrechts auch auf Staatsverträge innerhalb der Bundesrepublik bzw. eines Landes mit dem Bund zu übertragen wären.¹⁰ Höchstrichterliche Rechtsprechung, zumal des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, liegt zu den in Ziffer 1 aufgeworfenen Fragen¹¹ nicht vor.

II. Zu Frage 2

„Kann durch nachträgliche Zustimmung der Mangel der fehlenden Zustimmung des Parlaments vor Ratifizierung der Vereinbarung geheilt werden?“

Eine fehlende Zustimmung des Landtags ist materiell insoweit nicht ‚heilbar‘¹², weil der Sinn und Zweck des Artikel 101 Satz 2 LV nicht mehr erreicht werden kann: Er will eine Präjudizierung des Votums des Parlaments verhindern, das bei einer bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtung des Landes seine gesetzgeberische Entschließungsfreiheit nur um den Preis der Desavouierung des Ministerpräsidenten wahren könnte.¹³ Diese Präjudizierung des Parlaments ist jedoch – wenn man von der Notwendigkeit eines Zustimmungsgesetzes ausgeht – durch die Ratifikation des Staatsvertrages ‚unheilbar‘ eingetreten, sie lässt sich auch durch das nachträgliche Ersuchen der Landesregierung um die Zustimmung des Landtags (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 14/2137) nicht aus der Welt schaffen.

⁹ Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes NRW, Kommentar, 3. Auflage 1994, Artikel 66 Randziffer 13 m. zahlreichen w.N. Ausdrücklich so auch Schweiger in Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Auflage 11. Lieferung 2000, Art. 72 V Rz. 6a.

¹⁰ Maunz in Maunz/Dürig, GG, Artikel 32, Randziffer 66.

¹¹ Zu den möglichen Konsequenzen einer „gespaltenen“ Vertragslage vgl. das Gutachten vom 5. Dezember 2002, insbesondere S. 19.

¹² Der Begriff der Heilung wird teilweise als Gesetzesbegriff verwendet (vgl. etwa § 45 VwVfG), materiell lässt sich darunter von der bloßen Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern bis hin zu einer vollständigen Beseitigung der Folgen von Rechtsfehlern Verschiedenes verstehen.

¹³ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002, S. 5 ff.; vgl. auch Linck in Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 77 Rz. 9.

Durch die nachträgliche Zustimmung des Parlaments zum Staatsvertrag lassen sich allerdings auf zwei Ebenen Rechtsänderungen herbeiführen: auf völkerrechtlicher Ebene hinsichtlich der zweifelhaften Verbindlichkeit des Staatsvertrages gegenüber dem Bund und dem Land Hessen, innerstaatlich hinsichtlich der Transformation der staatsvertraglichen Verpflichtungen in innerstaatliches Recht. Unter Transformation ist dabei die Umwandlung der nach außen bindenden Vereinbarung in innerstaatliches Recht zu verstehen, diese ist grundsätzlich notwendig, weil es sich hierbei um prinzipiell getrennte, wenn auch in gewissen Beziehungen miteinander verbundene Rechtsbereiche handelt.¹⁴ Die Zustimmung des Landtags gemäß Artikel 101 Satz 2 LV hat damit eine Doppelfunktion, sie ist sowohl Ratifikationsermächtigung gegenüber der Landesregierung als auch Transformationsakt hinsichtlich der innerstaatlichen Geltung.¹⁵

Nach von verschiedener Seite vertretener, wenn auch nicht eingehend begründeter Auffassung¹⁶ soll auch die nachträgliche Zustimmung eines Parlaments zu einem Staatsvertrag diese beiden Rechtswirkungen zeitigen können. Dem wird man mit der Maßgabe zustimmen können, dass im Verhältnis zu den Vertragspartnern eine nachträgliche Ratifikationsermächtigung in der Regel (vgl. Antwort auf Frage 1) keine eigenständige Funktion hat und allenfalls der Rechtsklarheit dient.¹⁷ Ferner kommt es auf die Transformationswirkung des Zustimmungsgesetzes nach der Aufnahme der Verlegungskosten in den Haushaltsplan nun nicht mehr entscheidend an, da die Landesregierung schon hieraus die entsprechende Ausgabenermächtigung erhielt. Ihren vertraglichen Verpflichtungen könnte die Landesregierung daher auch ohne die jetzt begehrte Zustimmung nachkommen.¹⁸

¹⁴ Zu dieser sog. gemäßigt dualistischen Theorie Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Artikel 66 Randziffer 10 d; vgl. auch Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 50 Rz. 27.

¹⁵ Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Artikel 66 Randziffer 10 e.

¹⁶ Vgl. etwa Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Artikel 66 Randziffer 11, der auch darauf hinweist, dass sich hieraus schwierige Rückwirkungsfragen ergeben können.

¹⁷ Schweiger in Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Auflage 11. Lieferung 2000, Art. 72 V Rz. 4b verweist darauf, dass die nachträgliche Zustimmung für diejenigen von Bedeutung ist, welche die völkerrechtliche Verbindlichkeit von der innerstaatlichen parlamentarischen Zustimmung abhängig machen; hierbei handelt es sich jedoch, wie dargestellt, um eine Minderheit.

¹⁸ So auch Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Randziffer 250, der darauf abstellt, dass die Regierung lediglich verpflichtet ist, die innerstaatliche Rechtslage so umzugestalten, dass ihr die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung möglich wird. In diesem Sinne führt Linck in Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 1994, Art. 77 Rz. 9 aus, dass einer Transformation in innerstaatliches Recht nur solche Bestimmungen bedürfen, die unter den Vorbehalt des Gesetzes fallen oder aus sonstigen Gründen der gesetzlichen Umsetzung bedürfen.

Die Funktion der nachträglichen Zustimmung des Parlaments beschränkt sich im Wesentlichen darauf, förmlich festzustellen, dass die Landesregierung weder wegen des Vertragsinhalts, noch wegen des beobachteten Verfahrens des Vertragsabschlusses zur Kündigung des Statsvertrages aufgefordert wird.

III. Zu Frage 3.:

„Ist die Rückwirkung bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung - also fast 4 Jahre – zulässig, d.h. Rückwirkung ex tunc oder ist die Wirksamkeit nur ex nunc gegeben und welche Auswirkungen hätte dies?“

Die Frage der Zulässigkeit einer gesetzlich bestimmten Rückwirkung von Normen wird regelmäßig unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit bzw. des Vertrauensschutzes des Bürgers in die Beständigkeit gesetzgeberischer Aussagen diskutiert.¹⁹ Dieser Aspekt ist vorliegend ohne Bedeutung, da der Staatsvertrag bzw. seine Transformation in innerstaatliches Recht weder finanzielle noch sonstige *unmittelbare* Folgen für die Landesbürger hat. Konsequenzen hat dieser Staatsvertrag für den Bürger vielmehr erst im Rahmen seiner Umsetzung in den anhängigen (luftverkehrsrechtlichen) Genehmigungsverfahren. Betroffen vom Staatsvertrag ist ausschließlich das Parlament, das insbesondere hinsichtlich der finanziellen Folgen der staatsvertraglichen Verpflichtung des Landes Dispositionen zu treffen hatte.

Erscheint die in § 3 Ziffer 1 des Entwurfs der Landesregierung zum Landesgesetz zur Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main-Airbase Frankfurt (Drucksache 14/2137) angeordnete Rückwirkung zum 27. Juli 1999 daher unter rechtlichen Gesichtspunkten auch als unbedenklich, so stellt sich doch die Frage, nach einer möglichen rechtlichen Wirkung der von der Landesregierung angestrebten Rückwirkung der Zustimmung des Landtags. Hinsichtlich der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Staatsvertrages kommt der ausdrücklich angeordneten Rückwirkung keine eigene Funktion zu, da die Verbindlichkeit des Staatsvertrages entweder bereits gegeben ist oder jedenfalls mit dem Zustimmungsgesetz hergestellt wird. Die völkerrechtliche Notwendigkeit eines Gleich-

¹⁹ Zu der umfangreichen Rechtsprechung des BVerfG zu sog. „echter“ und „unechter“ Rückwirkung vgl. Degenhardt, Staatsrecht I, 7. Auflage 1991, Randziffer 311 ff.

laufs der inner- und außerstaatlichen Geltung des Staatsvertrages ist nicht ersichtlich²⁰, insbesondere enthält der abgeschlossene völkerrechtliche Vertrag keine eigenständige Verpflichtung zur unmittelbaren *gesetzlichen* Umsetzung; vielmehr ergeben sich aus dem Staatsvertrag Geldzahlungs- und Planungsverpflichtungen des Landes Rheinland-Pfalz, die jedoch auch ohne das rückwirkende Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes erfüllbar sind bzw. bereits erfüllt werden.

Hinsichtlich der Vertragsgeltung bezüglich des Bundes bzw. des Landes Hessen genügt wie dargelegt die Zustimmung des Landtags im Sinne einer (nachträglichen) Genehmigung, hier ist nicht ersichtlich, welche eigenständige Bedeutung einer rückwirkenden Genehmigung zukommen sollte.

Schließlich könnte man die Auffassung vertreten, dass der Landtag mit einer rückwirkenden Zustimmung zum Staatsvertrag hinsichtlich der Verletzung von Artikel 101 Satz 2 LV gegenüber der Landesregierung erklärt, als solcher einen Verfassungsverstoß gerichtlich nicht geltend zu machen, unbeschadet von Verfahrensentscheidungen anderer nach Art. 130 LV Berechtigter.

Eine Rückwirkung könnte schließlich dann von Bedeutung sein, wenn sich zwischenzeitlich zwischen den Staatsvertragspartnern vertragliche Veränderungen ergeben haben, die nur im Wege der rückwirkenden Inkraftsetzung des Zustimmungsgesetzes bezüglich des ursprünglichen Vertrages berücksichtigt werden könnten. Anhaltspunkte für eine solche Vertragsänderung²¹ liegen nicht vor.

Ist daher letztlich die ausdrückliche rückwirkende In-Kraft-Setzung des Zustimmungsgesetzes ohnehin ohne rechtliche Bedeutung, so spielt auch der Zeitraum, über den sich die Rückwirkung erstreckt, rechtlich keine Rolle.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t

²⁰ Anderer Auffassung ohne Begründung Langner, NJW 1962, 228 ff, 229, der andererseits einräumt, es habe sich hierzu noch keine einheitliche Auffassung herausgebildet (a.a.O., 230).

²¹ Dazu Dickersbach in Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Artikel 66 Randziffer 8 c) dd m.w.N.